

住房福利模式的走向：大众化还是剩余化？

——基于 40 个大城市的实证研究

● 马秀莲¹, 范 翻²

(1.中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部,北京 100091;2.中国人民大学 经济学院,北京 100872)

摘要:中国住房市场化改革以来业已成型的带有生产主义特征的剩余型住房福利模式,是否在后金融危机时代发生转向:从生产主义到发展主义,从剩余型模式到社会民主模式?本文运用 Harloe 的大众化/剩余化社会住房概念,对中国 40 个城市的公租房准入标准进行了定量分析。研究发现,多数城市对本地人至少放宽到当地城镇居民人均可支配收入水平,建立起了较为大众化的公租房体系,对外来人口则进一步附加工作、社保等严苛条件,使得公租房体系非常剩余化。本地人住房的大众化具备了向社会民主模式转变的基础;同时生产主义的“有用原则”导致外地人公租房体系和城镇化水平更高的城市公租房体系都非常剩余化。中国住房福利制度是生产主义和剩余型模式,虽然具备一定的向社会民主模式转变的基础,但仍然在经济优先和公民社会权的保障之间徘徊,住房福利制度改革需要进一步推进。

关键词:住房制度;公租房;福利模式;大众化/剩余化模式;保障房

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6162(2020)01-0110-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20191223.006

1 引言

中国在过去四十年中的经济发展成就世界瞩目。与此同时,作为五大社会政策之一,经济发展与民生福利功能兼具的住房制度改革却喜忧参半。1979 年开始的市场化改革,通过恢复住房的商品属性和交换价值,使城镇人均住房面积从 1978 年的 3.6m² 提升到 2017 年的 37m²,城镇面貌发生巨变。同时它也带来一系列问题:商品房供给过剩、房价收入比过高、住房拥有不平等、居住困难等等^[1],使得政府不得不通过大规模的保障房建设、棚户区改造、住房补贴等一系列手段进行对冲。这些成绩与问题的并存使得人们开始关心:在社会主义市场经济基础上,中国究竟构建了什么样的住房福利制度?

其实,市场化改革以来,住房福利制度一直在经济与民生双重目标的嬗变下不断重构。曾经一度以房地产为支柱产业的经济发展优先原则主导了

中国的住房制度改革,使得学者们认为,中国已经在生产主义下,从单位制基础上的普惠性住房福利制度转变为以市场主导的剩余型住房福利模式。但是,随着“和谐社会理念”和“五大发展理念”等一系列先进思想的提出,在后金融危机时代,民生建设成为政府工作的重中之重。住房领域也相应发生了一系列政策调整:如 3600 万套保障房建设计划、覆盖更广的“以租为主”保障房体系建设,以及十九大提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒”的定位,“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”的方针原则。因此,学者们开始争论:原有的住房福利模式是否已经发生转向,即生产主义为发展主义所超越,剩余型福利模式为更加普适的社会民主型模式所取代?

为了系统、实证地回答这一问题,拟对 40 个大城市的公租房准入标准进行研究。理论上,它将有助于我们更好地理解有中国特色的社会主义市场经济,以及在此基础上的住房福利制度建设与社会主义传承、市场转型以及东亚发展型国家等诸多制度力量之间的关系。现实层面,它将有助于揭示当前住房福利制度建设现状,为进一步推进中国住房制度改革、实现“让全体人民住有所居”提供依据。

收稿日期:2019-01-16

基金项目:国家社会科学基金一般项目(19BJL080);国家行政学院 2017 年决策咨询研究项目(重大项目)(NSAZD(WT)2017010)

作者简介:马秀莲(1973-),女,毕业于美国犹他大学,博士,中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副教授,研究方向:城镇化与城市发展;范翻(1993-),通讯作者,男,中国人民大学经济学院博士生,研究方向:公共财政、住房问题,E-mail:fan1793@ruc.edu.cn。

2 文献综述

2.1 剩余型福利与生产主义

国内外学界的一个基本共识是，中国在全球金融危机前已经形成了剩余型住房福利模式。如朱亚鹏^[2]指出：“经过近 30 年的改革，我国的住房政策已经从建立在单位制之上的普惠的住房福利分配体制逐渐转变为剩余型福利住房体系。”众所周知，在自由主义（即剩余型）、保守主义和社会民主三种福利模式中^[3]，自由主义模式的去商品化程度最低。该模式认为福利问题应该通过市场（其次是家庭）解决，政府只应拾遗补缺，即补市场之剩余（剩余型福利模式）；有限的收入使社会分层为依靠市场的中产和国家救助的穷人。相反，保守主义模式更加推崇家庭、教会、协会等团体的作用，福利旨在帮助市场受损者回到既有的等级秩序中去，收入替代更为慷慨、去商品化程度更高。社会民主模式则更加强调国家的作用和普遍权利下的高度去商品化和均等福利，社会因此分层为普通大众和富人。中国富裕家庭通过商品房满足住房需求，中低收入家庭购买双限房，低收入家庭购买经济适用房，最低收入家庭租用廉租房的制度设计，显示私营市场发挥着主导性作用，个人和家庭承担主要责任，政府仅仅扮演拾遗补缺的角色^[2]，符合剩余型福利模式特征。

但是，为何一个社会主义市场转型国家反而形成了去商品化程度最小的福利模式？学者们的解释是：生产主义。东（南）亚新兴工业化国家都有一种“不情愿的福利主义”（Reluctant Welfarism）^[4]：以服务于经济快速增长为己任。这种社会政策从属于经济政策而形成的福利制度，Holliday 称之为第四种福利模式（即“生产主义”）^[5]：该模式去商品化程度较低（因为在经济发展目标面前民众的社会权利低），即便有人力资本（如教育、医疗健康）投资增加，也是为了产业需要^[6]；倾向于灵活的劳动就业政策，并强化社会分层中的生产要素作用^[7]；当劳动力市场偏向大规模工人阶级时，社会政策就更加普适化；反之，就更加特殊化。Wang 和 Murie^[8]发现：中国的经济适用房扮演了类似于自由主义模式中的安全阀作用，并尽量最小化供给规模（即剩余化，Residualize），但是这出于经济增长需要，而不是自由主义模式下由最小化政府干预的意识形态所导致的。1998—2008 年间，房地产业成为中国经济的支柱产业，经济增长下政府、房地产部门利益高度一致，保障房数量也降到最低限度^[9]。其它福利制

度领域也发现类似情况，如低保领域采用准入严格、覆盖有限的剩余型模式，只救助市场竞争中受损的弱势群体，旨在更加有效地服务于经济增长目标^[10]。

2.2 超越还是延续？

当下学者们正在争论：这一模式是否已经转向？这主要基于金融危机以来的一系列政策调整，以 2007 年国务院发布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》为伊始^[11]。首先，完善保障房形式。2010 年，政府推出旨在满足“城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员”等“夹心层”住房需求的公租房。并且随着经济适用房的退出、公/廉租房并轨，到“十二五”期末，公租房已经成为城市最主要（甚至唯一）的保障房形式。其次，政府扩大保障房建设规模，相继提出 747 万套（2009—2011 年）、1540 万套（2010—2012）和 3600 万套（2011—2015）的建设任务。从 1990 年代初到 2010 年，全国以实物形式解决了 2179 万户中低收入家庭住房困难，城镇家庭保障房覆盖面达 9.4% 左右^[12]；接下来仅仅 5~6 年时间，覆盖面就进一步提高到了 20%。

于是一部分学者提出：生产主义已经为发展主义所取代。“生产主义”以经济发展为最高目标，社会政策为之服务^[13,14]；“发展主义”（或发展型福利，Developmental Welfare）则强调社会政策与经济发展之间的兼容性：如果不能带来人类福祉的显著增加，经济发展毫无意义；社会支出不但不妨碍，反而促进经济发展^[15,16]。在陈杰^[13]等人看来，中国前所未有的大规模的保障房建设，正是这种转变的标识，旨在将经济发展的好处带给更多人，同时作为一项对未来的社会投资。它显示执政党在全方位市场化改革的同时，谨守其提升社会公平、改善民生的目标。他们还指出：剩余型福利模式也已经被超越。Wang 和 Murie^[8]将之视作社会—市场双向运动中，社会对市场化/自由化的一个反击。在和谐社会理念下，政府加大对收入不平等、分配不公及社会群体关系紧张等问题的关注，通过一系列再平衡措施应对市场自由化带来的风险。中国原有的让低、中等收入群体均受益的住房制度与严格意义上的剩余型安全阀制度不同，现在更加难以纳入静止的剩余型模式——叫它混合模式或者更合适。Ronald 和 Zhou^[17]进一步认为，住房制度发生了向社会民主模式的回归——至少对本地人如此。北京和重庆在本地人住房政策方面高度相似：去商品化程度很

高、住房分层很低,有户口的人基本上都能享受到某种政策支持,政策具有普惠性。

但是,并非没有反对的声音。当政府提出 3600 万套保障房时,黄有琴^[18]就质疑,因为导致中国政府迄今为止未能为穷人提供数量足够的住房的三方面原因并未根本改变:一是中央政府没有一个一以贯之的清晰计划,始终在经济目标和社会政治目标之间摇摆;二是现有激励机制与约束条件下,地方政府不愿意对公共住房作出真正的承诺;三是对外来人口的“排斥性”。既然如此,住房福利模式怎会改变呢?后续的一系列实证研究支持了她的观点。马秀莲对 3600 万套保障房的执行情况进行分析后发现,该政策本质上为了抑制房地产经济过热出台;执行过程中,又在去库存压力下不断注水,主体形式从公租房替换为棚改——虽然两者存在本质区别:公租房建得越多,买商品房的人就越少;而棚改的越多,商品房就消耗得越多^[11]。聂晨也指出,公共住房在“十二五”期间出现数量“大跃进”,给定任务量的考核形式迫使地方将政府部门以外修建的非市场化住房和不具备保障功能的棚改房/安置房纳入房源统计^[19]。刘玉亭与邱君丽认为,城市企业主义促使大城市保障房政策向拆迁安置房和人才公寓政策异化,导致外来务工人员等在保障政策上被边缘化^[20]。总之,从保障房的供应规模、数量以及保障对象来看,我国的保障房政策仍然呈现出“剩余型模式”特征^[21]。与此同时,住房福利模式依然是生产主义,突出表现在外地人保障房政策上。Ronald 和 Zhou 发现,北京的外地人保障房政策极为严苛,有就业、缴纳社保和公积金(及纳税年限)等诸多要求;重庆则非常宽松,退休人员也可以申请。公租房中的外地人比例(北京 1%、重庆 45%)也表明了外地人在两地经济发展中截然不同的地位^[9,17]。

2.3 保障房:大众化与剩余化

仔细研究发现,上述争论围绕一个焦点:2008 年后,中国是否建立起了一个大众化的保障房体系?这里不得不引入 Michael Harloe 的大众化/剩余化这对概念^[22]。住房福利政策的研究多从艾斯平·安德森的理论入手——正是他区分了自由主义、保守主义和社会民主三种模式。但是 Harloe 发现这一福利政策分析对住房问题的遗漏。于是他对住房福利制度展开了跨国的、历史的比较研究,结果得出了一个悲观结论:跟教育、养老等人类非必需品不同,住房这一人类必需品中资本积累机会无限。

当它能够以获利方式提供给大多数人时,就绝不会去商品化;同理,去商品化的社会住房如果能够只为少部分人提供,就绝不会给更多的人提供。Harloe 认为社会住房可以定义为由国家(或其他主体)提供的、一定程度去商品化的、居民家庭更加负担得起的住房,在中国主要指保障房——完全可以脱离福利模式加以探讨;它更合适的概念框架是大众化/剩余化:剩余化模式(Residual Model,即只为少部分人提供的模式)而不是大众化模式(Mass Model,即为更多人提供的模式),更是人类住房福利历史上的常态。如 Malpass^[23]就指出欧洲国家 1970 年代自由化改革以来,大量公共住房被出售,政府保障范围越来越窄的剩余化趋势。

应用大众化/剩余化的概念框架分析发现,模式转向论者都坚信,一个更加大众化或者大规模的保障房体系会建立起来(比如陈杰、Wang 和 Murie 等^[13,14]),而他们的反对者则持保留态度(比如黄友琴、马秀莲、聂晨等)^[11,18,19]。从生产主义/发展主义的角度,如果大规模的保障房体系没能建立起来,就很难说它是发展主义;当然,建立了也不一定就是发展主义(比如,重庆外来人口重要的生产要素作用推动了更加普适的住房福利政策的建立^[9])。从剩余型/社会民主型福利模式的角度,如果大规模的保障房体系建立起来了,向社会民主模式转型才有基础;否则则无转型的基础。

对于中国是否建立起了大规模的保障房体系这一问题,此前的讨论主要基于预测、宏观观察或一两个城市的个案。保障房政策虽然主要由中央进行顶层设计,但是需地方执行并承担主要成本,地方具有一定的自主性,并带来了差异性。因此,有必要进行更大样本的实证研究,以提供更普遍性的证据。

3 方法和数据

3.1 研究思路

鉴于公租房是当下中国城市最主要(甚至唯一)的保障房形式,本文以公租房为对象进行社会住房体系的研究。学者可能会批评:中国在商品房之外,还有房改房、拆迁安置还建房、小产权房、职工宿舍、廉租房、经济适用房和共有产权房等一系列形式,怎能将保障房只归结为公租房这一种形式?这主要基于以下两点:

(1)从保障房的定义来看。住房主要有三种获取途径。一是市场提供,包括商品房、基于土地二元

性质而相对低廉的小产权房等。二是国家提供,包括棚改安置、经济适用房、公租房、人才公寓、廉租房等。三是单位/企业提供,如职工宿舍、集资建房、房改房(已停止)。第二和第三种途径,即国家提供和单位/企业提供,都一定程度去商品化;尤其第二种途径下的集资建房,如果壮大了,会将中国住房福利模式向保守主义方向推进。但是它早已被禁止,其存量也从五普的 35.71% 下降到六普的 31.47%^[24]。目前仍有 46.1% 的农民工从雇主或单位得到免费住宿^①,但这更多是一种国家责任向企业责任转嫁的结果。从这种意义上讲,只有第二种途径(即国家提供)才算真正的保障房。

(2) 从保障房体系建设来看。住房市场化改革以来,我国先后出现了经济适用房、廉租房、两限房等保障房形式,即“三房体系”。由于它们未能有效发挥保障功能(如经济适用房开发规模有限,2008 年投资额只占同期商品房建设比例的 7%)^[25-27],2010 年国家推出了公租房形式,针对城市中等偏下收入住房困难家庭、新就业职工和稳定就业的外来务工人员等三类群体。2012 年出台的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出:“重点发展公共租赁住房,逐步使其成为保障性住房的主体,并逐步实现与廉租住房统筹建设、并轨运行”。截至 2013 年底,全国已经筹集租赁性保障房 1425 万套^[11],加上 3600 万套计划后续竣工的,数量相当可观。产权性保障房在各地逐步停止,新的共有产权房试点尚未成气候^②,公租房成为城市主要(甚至唯一)的保障房形式^③。

3.2 数据

本文选择中国 40 个大城市进行研究,根据其公租房准入标准判断该体系是大众化还是剩余化。

40 个城市包括 4 个直辖市、26 个省会城市、5 个计划单列市,外加 5 个经济体量大、活跃度高的城市(苏州、无锡、温州、北海、珠海)。这些城市外来人口多、住房压力也大,具有代表性。其中,15 个城市不再配售经济适用房(南昌、杭州、宁波、昆明、呼和浩特、大连、长春、哈尔滨等)或转为经济适用房租赁补贴(天津、沈阳、长沙等);15 个城市经济适用房新开工建设规模远低于公共租赁住房^④;仅太原、苏州、无锡、海口等 4 城市的经济适用房规模与公租房相当;剩余 6 个城市的经适房和公租房数据不可得,难以进行判断。总之,这进一步显示,公租房是城市主要(甚至唯一)的保障房形式。

鉴于数据可得性,本文考察城市公租房准入标准而不是实际准入情况,以 2010 年至 2017 年(截止年份)间各城市颁布的公共租赁住房管理条例或办法作为基础数据。2012 年住建部发布《公共租赁住房管理办法》(下称《办法》),加强公共租赁住房管理。此后各级政府纷纷出台相应的规章条例。少数城市的管理办法出台于 2012 年之前,之后没有更新,对于该类城市,我们仍然采用 2012 年以前公布的文本^⑤。少数城市在 2012 年之后多次出台针对公共租赁住房的管理办法,但是准入条件没有发生根本性改变,因此我们仍采用最早一次的文本。

分析还进一步辅以下列数据:(1) 2014 年全国流动人口监测调查数据。这是由国家卫生和计划生育委员会收集的抽样调查数据,调查对象为全国范围内在调查前一个月来本地居住的、非本区(县、市)户口的,且年龄在 15~59 岁(2014 年)的流动人口。该数据详细的流动、收入、工作和社保缴纳情况,可用以测算外来务工人员符合公租房准入条件的比例。(2) 来自于中国住房行情观测平台的城市

①参见《2015 年农民工监测调查报告》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxflb/201604/t20160428_1349713.html)。

②共有产权房最早于 2007 年出现在江苏淮安。2014 年,住建部将北京、上海、深圳、成都、黄石、淮安等 6 城市列为全国共有产权住房试点城市。目前,北京、上海、南京、福州、烟台、西安、广州、深圳、珠海、佛山、茂名等市陆续开始探索共有产权住房,众多城市跃跃欲试,但目前仅有北京、上海共有产权住房规模较大。

③这里没有将棚改安置房纳入保障房加以讨论,因为棚改安置房和商品房关系,与传统的保障房和商品房关系有本质不同,是相互促进而非此消彼长关系。棚改安置房因其能够提升、改造原有住房物理形态而具有保障性。它在“十二五”期间正式进入保障房系列,很大程度上在于它的“一石三鸟”功能:去商品房库存、提升城市及住房的物理形态、帮助完成 3600 万套指标。具体讨论见文献[11]。

④如石家庄市 2014 年保障房开工项目中,公/廉租房和经济适用房已开工套数分别为 8151 套和 1700 套;2015 年保障房竣工项目中,公/廉租房竣工总数为 16559 套,经济适用房则为 0 套。南宁市 2018 年保障性安居项目中,廉租房和公租房开工套数分别为 20924 套和 28716 套。广州市经济适用房 2012 年至 2015 年销售套数分别为 5050 套、2989 套、1792 套和 658 套,而“十二·五”期间筹集的公廉租房约 9.9 万套。兰州市 2018 年经济适用房配售为 889 套,公租房配租为 2098 套。济南市截止到 2018 年,建设公廉租房约 5.7 万套、经济适用住房(含集资建房)约 1.8 万套。青岛市从 2011 年至 2017 年累计建设保障性住房 9.6 万套,其中公共租赁住房 5.6 万套、经济适用住房 1.8 万套;但是整个山东省自 2015 年起原则上不再直接组织新建,经济适用房退出历史舞台(数据整理自各城市住房保障网站公示页面和相关报道)。

⑤如:郑州市的人均月收入上限由最低生活保障收入的 5 倍升至 6 倍,且只针对租赁补贴;武汉市将人均月收入上限从 3000 元确定为上一年城镇可支配收入的 1 倍。这类简单的条件变化并不影响本文的分析结果。

租金数据和来自各城市统计年鉴的城市平均住房面积数据,可用以测算市场租金负担。

4 实证分析

公共租赁住房的三类申请对象中,中等偏下收入住房困难家庭为传统保障对象,外来务工人员主要是指非本市户籍或者本市农业户籍的工人,新就业职工侧重于拥有本市户籍的大中院校毕业生。部分城市公租房还向具有一定级别(职称)或符合当地经济发展的专业型、技术型人才开放。鉴于争论焦点集中于本地城镇居民和外来务工人员,本文主要对这两类人群进行分析。

4.1 准入限制

4.1.1 本地城镇居民

城镇中等偏下收入住房困难家庭是公租房优先保障对象。其准入标准包括两方面:(1)在本地无住房或者住房面积低于规定标准;(2)收入、财产低于规定标准。所谓“规定标准”根据地区实际情况定。40个城市中,多数城市将本地无住房视为默认条件;部分城市放宽到可以持有住房,但在规定的人均建筑面积内(一般为12~20m²,通常不及当地人均居住面积的二分之一)。相比已有住房而言,收入和财产标准更加重要且各地差异明显,本文重点对收入标准进行分析。

如果以上一年度城镇居民人均可支配收入为基准,四十城的准入水平可分为三类(图1):(1)准

入适中(在0.9~1.1倍之间),共20个城市^①。(2)准入较严(低于0.9倍),共有10个城市:厦门、珠海、广州、南京、无锡、昆明、西安、大连、温州和苏州。其中广州最为严格,要求不超过63%。(3)准入宽松(高于1.1倍),共7个城市:济南、呼和浩特、郑州、南宁、石家庄、长春和南昌。其中南昌宽至2.5倍,最为宽松。另有三个城市(上海、重庆、深圳)没有设置收入限制。由此可见,大部分城市本地居民准入放宽到城镇居民人均可支配收入的一倍左右甚至更高,显示了较为大众化的倾向。

4.1.2 外来务工人员

鉴于流动人口已成为(大)城市的重要组成部分,公租房首次将“在城镇稳定就业的外来务工人员”纳入保障范围,并写入2012年的《办法》。据卫计委统计,2015年我国流动人口规模达到2.47亿人,其中流入直辖市、计划单列市和省会城市等中心城市的比例高达54.9%^[28]。

但是对40个城市准入的分析发现:首先,仍有10个城市的公租房体系对外来务工人员关闭,且它们大多位于流动人口密集的东部沿海发达地区,包括苏州、珠海、温州、深圳、武汉、杭州、广州、太原、厦门和北京。其次,剩余城市虽然对外来人口开放,但是在收入准入外,进一步附加了居住、稳定就业、社保缴纳等严苛条件。

这里引入2014年全国流动人口动态监测数据,通过将流动人口的收入、就业、居住等信息,与

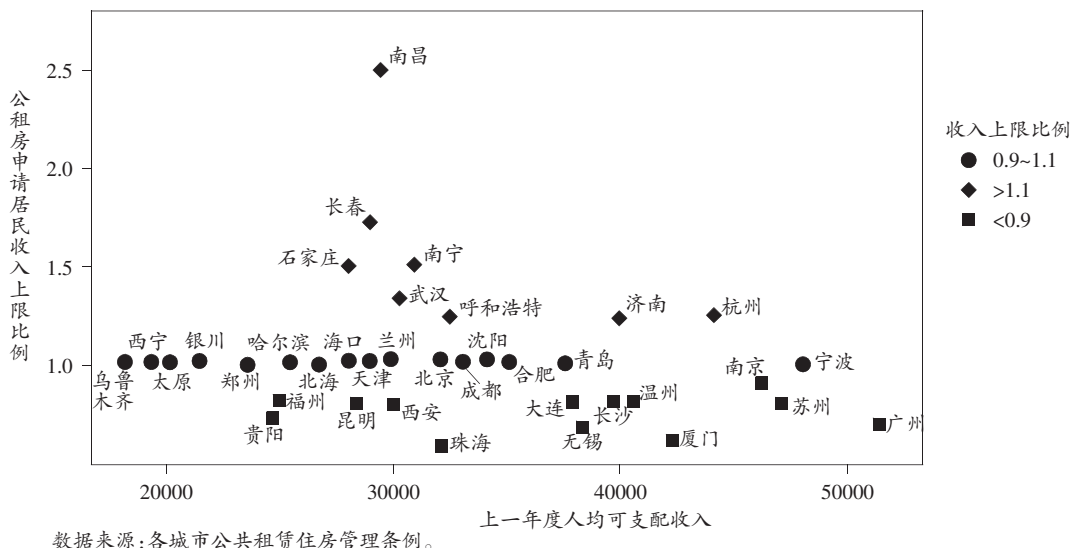


图1 40城公租房收入准入情况

①这样的区间设置是将0.9~1.1等同于上一年度城镇居民可支配收入的一倍,认为偏差主要由于城镇居民可支配收入和公租房准入收入未能同步调整造成。

居住城市的公共租赁住房准入条件相匹配,估算准入条件对流动人口造成的限制。如果假定 40 个城市的外来人口为 100%(图 2),不开放的 10 个城市排斥了 21.59%的外来人口。剩余 30 个城市,通过收入准入(通常与本地人相似)、居住时间、就业和社保条件,分别排斥了 14.32%、8.05%、3.71%和 44.11%的外来人口。最后,只有 8.22%的外来人口获得准入资格。其中,6 个城市的外来人口准入比例小于 1%,19 个城市比例在 1%~10%之间,只有 5 个城市(西宁、天津、石家庄、成都和上海)超过 10%。40 个城市的准入比例均值 8.3%,中位数 1.9%,突显了剩余化特征(参见表 1)。

有必要指出,流动人口监测数据在工作和社保方面的信息并不全面,未能提供受访者的工作年

限、是否签订就业合同(及合同年限),以及缴纳社保及公积金的详细信息,而部分城市公租房准入对上述两项均有要求。这导致测算结果可能高估实际情况。2014 年流动人口监测数据显示,实际申请到公、廉租房的外来务工人员比例仅 0.33%。外来务工人员入住公租房比例超过 1%的城市只有无锡(1.1%)和重庆(2.4%);入住廉租房比例超过 1%的城市只有郑州(3.2%)。显然,公租房对于外来务工人员仍然像一张“画饼”。2015 年国家统计局农民工监测报告显示,外出农民工中,在单位宿舍居住的占 28.7%,在工地工棚居住的占 11.1%,在生产经营场所居住的占 4.8%(前三者合计 44.6%);另有 7.9%的农民工从雇主或单位得到住房补贴。进城农民工人均住房面积 19.4 平方米,远低于城镇居民

表 1 40 个大中城市公租房流动人口准入情况

城市	样本数	准入比例	收入限制	居住限制	社保限制	工作限制	城市	样本数	准入比例
西宁市	2000	82.00%	4.10%	0.00%	0.00%	14.25%	北京市	7998	0.00%
天津市	5558	69.81%	22.26%	0.00%	0.00%	9.16%	厦门市	2000	0.00%
石家庄市	1960	61.02%	32.35%	11.79%	0.00%	0.00%	太原市	2000	0.00%
成都市	1999	14.26%	83.04%	11.36%	0.00%	0.00%	广州市	2000	0.00%
上海市	7919	11.53%	0.00%	26.53%	84.27%	0.00%	杭州市	1999	0.00%
海口市	2000	11.00%	40.55%	82.10%	0.00%	0.00%	武汉市	2000	0.00%
无锡市	2000	7.90%	12.05%	27.85%	84.55%	8.80%	深圳市	2000	0.00%
济南市	2000	7.65%	0.00%	0.00%	92.10%	10.40%	温州市	2040	0.00%
银川市	1999	7.55%	0.00%	0.00%	92.45%	0.00%	珠海市	200	0.00%
合肥市	2000	6.35%	0.00%	5.70%	93.00%	14.10%	苏州市	4000	0.00%
长春市	2000	6.30%	9.70%	0.00%	91.90%	0.00%			
南宁市	2000	5.75%	8.70%	0.00%	92.35%	18.50%			
重庆市	5480	5.24%	42.06%	0.00%	87.46%	8.47%			
青岛市	2000	5.05%	0.00%	23.30%	92.55%	10.05%			
宁波市	2000	3.90%	9.25%	0.00%	95.55%	8.55%			
郑州市	2000	3.85%	46.45%	0.00%	86.85%	4.50%			
大连市	2000	3.30%	44.00%	41.40%	85.60%	11.00%			
西安市	2000	2.55%	19.85%	0.00%	95.70%	9.10%			
沈阳市	2000	2.40%	29.80%	0.00%	94.85%	0.00%			
乌鲁木齐市	2000	2.05%	0.00%	45.50%	96.10%	17.20%			
呼和浩特市	1999	1.85%	42.02%	4.15%	93.15%	0.00%			
长沙市	1880	1.76%	41.91%	24.79%	92.82%	0.00%			
南京市	2000	1.70%	63.80%	0.00%	91.40%	4.80%			
福州市	2000	1.70%	46.25%	0.00%	94.15%	0.00%			
贵阳市	1998	1.65%	52.20%	10.31%	94.24%	0.00%			
哈尔滨市	3000	1.40%	28.13%	8.90%	96.77%	9.07%			
昆明市	2000	1.35%	0.00%	12.75%	98.40%	8.30%			
南昌市	1992	1.20%	1.41%	50.90%	97.39%	9.14%			
兰州市	1999	0.50%	61.78%	10.96%	95.95%	13.61%			
北海市	360	0.28%	27.78%	56.39%	98.33%	5.28%			

注:根据 2014 年全国流动人口动态监测数据与作者整理的 40 个大城市公租房准入标准进行匹配后得到。表格第二列为该城市在流动人口监测数据中的样本数,第三列为符合公租房准入要求的流动人口比例,第四至七列分别为因不满足收入、居住、社保和工作等要求而无法进入公租房的流动人口比例。

人均住房建筑面积。

4.2 剩余化和生产主义

如果大众化的保障房体系没能建立起来,就很难说它是发展主义,自然也不具备从剩余型向社会民主型转型的基础。事实上,公租房体系的剩余化不仅针对外地人这一特定人群,还导致一些城市比另外一些城市更加剩余化。这些都与生产主义有关。

4.2.1 外地人的剩余化

公租房政策采取截然不同的人群态度:对于本地人,它是一种权利;对于外地人,则以他们作为有用的生产要素为前提——2012年的《办法》明确界定这一类对象为:“在城镇稳定就业的外来务工人员”。如果像本地人一样仅有收入限制,至少六至七成的外地人有资格准入^①。但是他们必须同时满足“稳定就业”这一条件——可以分解为居住时间、工作与社保等若干具体要求。30个准入城市中,八至九成的外来人口满足居住时间要求^②。真正的“拦路虎”是工作和社保。仅要求提供就业合同与社保缴纳证明这一点,就将大部分自营工作者排除在外,最后仅局限于正式就业部分。12个城市(占准入城市的40%)要求提供就业合同;25个城市(占准入城市的83.3%)要求在本地连续或者累计缴纳社保或公积金,平均缴纳社保时间2.4年。流动人口数据中虽然没有就业合同信息,但是缴纳公积金和至少一种保险的平均比例才8.0%,同时缴纳五险一金的平均比例仅为4.8%(见表2)。正是“稳定就业”这一生产主义的准入限制,导致外地人公租房体系的剩余化。

4.2.2 城市的剩余化

生产主义还导致了一些城市比另外一些城市

更加剩余化。以准入标准为上一年度城镇居民人均可支配收入的90%为界,对城市进行分组:高出的为大众化组,否则为剩余化组。同时以外来务工人员符合公租房申请条件比例的城市中位数(0.020)为界进行分组:高出的城市为大众化组,否则为剩余化组。这样产生四类城市:(A)双大众化;(B)本地人大众化和外地人剩余化;(C)本地人剩余化和外地人大众化;(D)双剩余化(见表3)。

Zhou和Ronald^[17]发现大众化/剩余化政策与城镇化阶段及产业模式相关。重庆工业化/城镇化需要大量外来人口作为劳动力,大众化的公租房政策为此提供了支撑。相反,已经跨越此阶段的北京更需要专业技术人才,因此公租房对普通外来人口采取剩余化政策。

这引致我们检验大众化/剩余化与城镇化率的关系。表3显示,剩余化的城市城镇化率确实更高一些。但是单侧t检验显示,只有对外地人剩余化时,这种差异才具有统计上的显著性($p=0.02669$)。进一步将双剩余化城市作为一组,其他城市作为另一组进行t检验。结果发现,双剩余化城市城镇化率显著高于其他城市($p=0.03537$)。结果正如北京与重庆案例所发现的,城镇化率越高的城市,越不倾向于(尤其是给外地人)大规模地提供公租房。

4.3 关于本地人的大众化

Zhou和Ronald^[17]认为,中国本地人住房制度已经转向为社会民主模式。对40个城市的研究发现,公租房准入确实已经放宽到城镇居民人均可支配收入甚至更高水平,提供了向社会民主模式转化的基础;而剩余型福利模式遵循“不与市场竞争”原则,通常将保障范围、幅度压缩到最低水平。这里探

表2 本地人和外地人的准入比较

		住房	收入	居住	工作	社保
本地人	准入要求	本地无住房或设定人均居住面积上限	设定收入上限	无	无	无
外地人		本地无住房	同等程度或更加严格	持有本地居住证或至少居住一定时间	稳定就业或签订合同	连续或累计缴纳社保
	符合准入条件(城市中位数)	NA	59.45%	87.73%	91.45%*	7.65%

* 囿于数据限制,我们无法区分出样本中外来务工人员是否有就业合同,只能以近期是否就业来衡量,因此工作条件限制的比例应该高于实际情况。

①在准入的城市中,符合当地收入要求的外来人口占样本外来人口比例的平均值是55.99%,中位数是59.45%。大约20个城市外来人口收入准入水平与本地人一致,但也有例外(如成都、兰州、南京等更加严苛)。

②在准入城市中,符合当地居住时间要求的外来人口占样本外来人口比例的平均值是63.63%,中位数是87.73%。

表 3 大众化 / 剩余化城市分类及与城镇化的关系

外地人			
	大众化(20) 68.94%	剩余化(20) 74.67%	p-value ^② : 0.02669
本地人	大众化(27) 70.03%	(A)68.36% 上海市、乌鲁木齐市、南宁市、合肥市、天津市、宁波市、成都市、沈阳市、济南市、海口市、石家庄市、西宁市、郑州市、重庆市、银川市、长春市、青岛市	(B)70.00% 兰州市、北海市、南昌市、呼和浩特市、哈尔滨市、北京市、太原市、杭州市、武汉市、深圳市
	剩余化(13) 75.21%	(C)72.00% 大连市、无锡市、西安市	(D)76.17% 南京市、昆明市、福州市、贵阳市、长沙市、厦门市、广州市、温州市、珠海市、苏州市
	p-value ^① :0.1339	p-value ^③ :0.03537	

注:表格中的百分比数字为平均城镇化率。①是对本地人态度不同(剩余化/大众化)的两组城市城镇化率分组 t 检验的结果;②是对外地人态度不同的两组城市城镇化率分组 t 检验的结果;③是对本地人和外地人均剩余化的城市与其他城市之间城镇化率分组 t 检验的结果。

讨本地人公租房大众化的真实内涵,通过三个步骤的分析完成:(1)准入线水平的市场租房负担;(2)准入后的公租房租金负担;(3)与其他经济体的横向比较。

4.3.1 市场租金负担

准入收入应与市场租金成正比,市场租金负担越重,公租房的准入收入也应该越高。为此,我们计算准入线水平的市场租金负担(即公租房上限)。假设准入收入为当地城镇居民人均可支配收入水平,市场租房面积为当地人均居住面积,城市市场租房负担的计算公式如下^[29]:

$$\sqrt{\text{ratio}_i} = \frac{12 \times \alpha \times \text{rent}_i \times \text{area}_i}{\text{income}_i}$$

其中 $\sqrt{\text{income}_i}$ 是城市 i 在年份 t 的居民平均收入; $\sqrt{\text{rent}_i}$ 是城市 i 在年份 t 的平均单位面积月租金; $\sqrt{\text{area}_i}$ 是城市 i 在年份 t 的平均居住面积; $\sqrt{\alpha}$ 是加成因子,假设将租金和其他居住支出考虑在内后平均水平为 1.1。2012 年的居住负担系数

结果如图 2 所示,40 个城市的平均负担系数为 0.417,中位数 0.423。只有三个城市(呼和浩特、济南和青岛)住房支出低于 30%。北京的负担系数(0.689)最高。说明在中国的高房价下,大城市居民家庭即便达到了当地平均收入水平,假如没有公租房的保障,市场租房的租金负担也是很重的。

4.3.2 公租房租金负担

那么,入住公租房会带来多大的改善呢?这里以最具代表性的北京为例。该市公租房租金一般在 40~50 元/平方米。一个典型的三口之家,如果租住一户中套型(45~60m²)租金加取暖费、物业费等(约 10%),一年需支出 33000 万元。同时北京按照家庭收入水平分六档(10%~95%幅度不等)给予租赁补贴。据此,可以计算出不同收入水平下的公租房居住负担系数。图 3 显示,收入位于 650~960 元区间(租金补贴 90%)时,负担系数最低(25.6%~17.4%)。收入位于 960~1200 元区间时(租赁补贴 50%),负担系数最高(52.1%~41.6%)。负担系数的

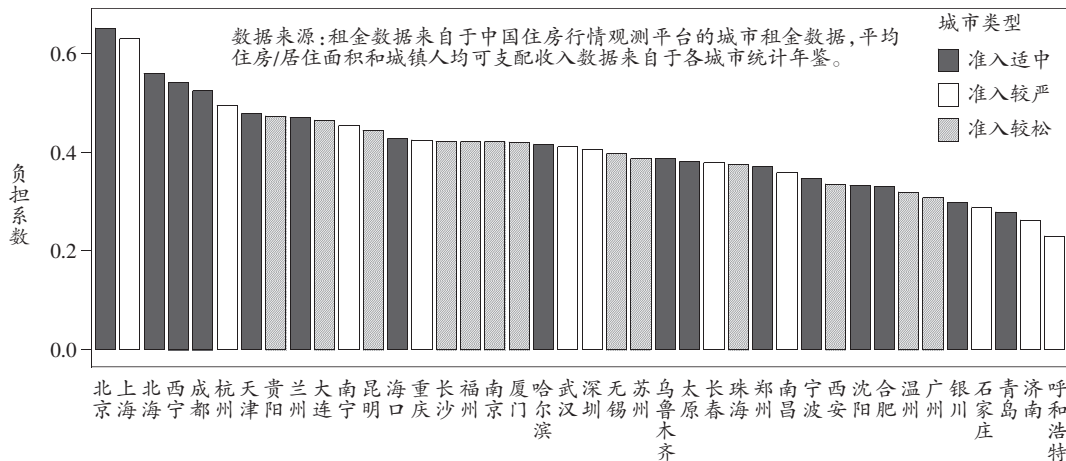


图 2 40 个城市平均收入水平市场租房居住支出 - 收入比

平均值和中位值分别为 36.6%和 35.7%^①，仍然超出了 30%的国际惯例。三口之家租住中户型，人均建筑面积才 15~20 平方米。如果想住得更宽敞些，租住大户型(60~70m²)，一年需支出 39600 元，负担系数比中户型平均提高八个百分点。

4.3.3 经济体的横向比较

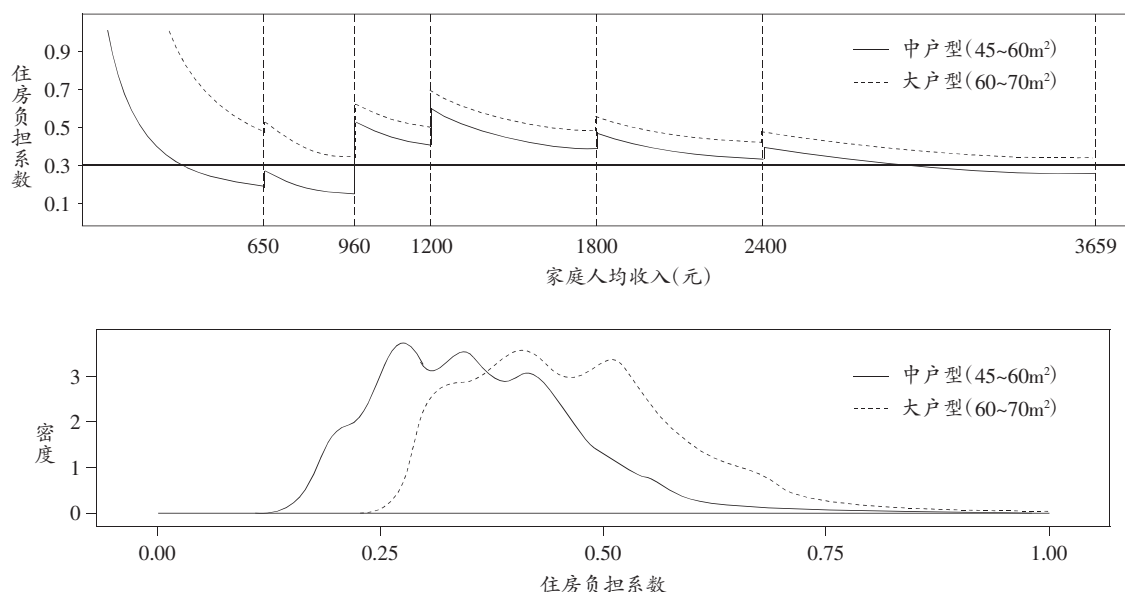
这里选择相对大众化的中国香港和相对剩余化的美国，进行公租房部门的横向比较(见表 4)^②。香港准入宽至地区中位收入的 75%^③，接近贫困线上限(80%)。如果没有公租房保障，这些人(中国香港新界)市场租房负担高达 57.6%；但是一旦进入公屋，住房负担骤降到 11%，因此具有广覆盖、深保障的特征。相比之下，美国是窄覆盖、相对深保障——公租房准入为地区中位收入的 60%(即所谓的穷人)，非常剩余化；但是入住公租房后，租金

负担恒定为 30%；同时市场租房中位负担 33%，在较为合理的范围之内。中国大陆介于两者之间，总体而言是更广覆盖、较浅保障：在市场租房负担较重(39%)的情况下，准入至城镇居民人均可支配收入，但是公租房中位负担仍高达 36%^④。

表 4 中国大陆、美国、中国香港公租房体制比较

	中国大陆	美国	香港(新界)
准入标准	100%	60%	75%
市场租房负担	39%	33%	57.57%
公租房租金负担	35.7%(北京)	30%	11.31%

注：据香港房务委员会统计，2014 年香港岛、九龙、新界私人租赁住房平均月租金为 343 元、280 元和 215 元，而公屋平均月租金为 50 元、55 元和 44 元；公共屋平均居住面积 13.0m²，三口之家的申请准入收入为 20863 元。在香港岛、九龙和新界租赁等面积的私人住房，居住负担分别为 70.53%、57.57%和 44.20%，而公屋居住负担只有 10.28%、11.31%和 9.04%。



数据来源：根据北京市公共租赁住房租金补贴标准分档计算得出。

图 3 北京市公共租赁住房支出负担

①当收入处于 0~650 元区间(租金补贴 95%)，负担系数从无限高降低到 19.2%。当收入位于 650~960 元区间(租金补贴 90%)，负担系数为 25.6%~17.4%。当收入位于 960~1200 元区间时(租赁补贴 50%)，负担系数为 52.1%~41.6%；位于 1200~1800 元区间(租赁补贴 25%)时，负担系数为 58.9%~39.3%；位于 1800~2400 元(租赁补贴 10%)时，负担系数为 46.3%~34.7%；位于 2400~3659 元区间(上限为准入线，即当地城镇居民平均收入)时，居住负为 38.2%~25.0%。

②为什么选择美国、中国香港，而不是公屋政策实施较好的新加坡和北欧高福利国家(如荷兰)进行比较？这是因为，本文讨论的起点是剩余型住房福利制度，美国和中国香港都属于这一模式，而新加坡和荷兰不是。新加坡每个公民都有权利享受公屋，达到一定收入条件后还可以购买相应的公屋。这本质上是政府单一主体提供下的普惠模式，与政府只保障低收入人群的剩余型福利模式完全不同。荷兰的社会住房虽然占到房屋存量的 33%，但是由于早期社会住房与市场租赁相互竞争的制度设计，收入最低的十分之一家庭中，有 10%的家庭市场租房；收入最高的十分之一家庭中，也有 5%的家庭租赁社会住房，并不存在剩余型住房福利制度下的市场租赁—公屋租赁的金字塔结构。

③根据香港统计处数据，2016 年香港个人中位数收入为 15500 港币。而申请公租房的个人收入上限为 11540 港币(2018 年 4 月 1 日) <https://www.housingauthority.gov.hk/en/flat-application/income-and-asset-limits>。

④中国准入较严格的城市，保障幅度也较深一些，如广州。

5 结论

十九大提出了“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”的住房制度改革新思路。改革必须在现有模式上往前推进。但是,由于改革开放以来住房制度在经济与民生目标下不断嬗变,学者们对于当下究竟是剩余型还是社会民主住房福利模式,是生产主义还是发展主义,意见都不统一。为了给此模式之争提供判断依据,本研究进行了两方面的创新:一是引入社会住房大众化/剩余化概念,检验中国是否建立了大众化的社会住房体系,再据此进一步判断中国的住房福利模式。二是首次采用较大城市样本进行量化实证研究。正如 Zhou 和 Ronald^[17]指出的,福利模式分析通常以国家为单位,但是对于中国的分析却要深入到城市层面。顶层设计的保障房政策,由于需要地方执行并承担主要成本,从而它们拥有较大的自主权。本研究对中国 40 个大城市进行研究,以期得出更具代表性的结论。城市层面的分析有其独立性,但是透过地方(乃至人群)的差异,本文最终旨在回到对中国整体住房福利制度的判断。

关于中国的公租房体系,本文有以下几点发现:

(1)本地人的大众化和外地人的剩余化并存模式。多数城市对本地人放宽到城镇居住人均可支配收入水平甚至更高,但是对外地人在收入之外又附加工作、社保等条件,使得符合准入资格的比例不到 8.22%。公租房对于本地人是一项权利,对于外地人则以“稳定就业”即他们必须是有用的生产要素为前提。

(2)一些城市比另外一些城市更加剩余化。城镇化率更高城市通常更不倾向于(尤其是给外地人)大规模提供公租房,因为外来务工人员已经不再是其发展所必需,这是生产主义使然。

(3)总体而言,大众化的本地人公租房部门具有广覆盖、较浅保障的特征。它在市场租房负担较重(39%)的情况下,将准入放宽至城镇居民人均可支配收入水平;而进入公租房后,由于补贴收入并不完全匹配,中位租金负担仍达 36%(以北京为例)。

这些发现将如何回答住房福利模式之争?只有本地人住房保障具备了从剩余型向社会民主型转变的基础;生产主义仍然普遍存在,导致外地人公租房部门以及部分城市公租房部门的剩余化。所谓

的“模式转向说”只得到部分支持,金融危机前的模式很大部分仍在延续。社会的自我保护和市场的反击,以及执政党对于社会主义本质的坚持,与长期形成的经济发展优先及其结构性支撑力量(其中包括阻碍进一步去商品化的发展联盟)之间的博弈、调整,将会经历很长时间。

未来研究可以从以下几方面开展:一是进一步的中国住房福利模式研究。从“十三五”开始,一系列新政策(租售并举下的市场租赁建设、公租房建设从“补砖头”到“补人头”、共有产权房试点等)出台,是否改变了中国的住房福利模式?二是住房福利制度与城市发展模式之间的关系研究,可以优先从与城镇化的关系入手。城市层面的住房福利模式研究,将成为国家层面住房福利制度研究的重要补充。三是住房制度改革研究。迄今为止,城镇住房的社会权利(Social Rights)很大程度上仍止于本地居民,并未充分惠及外来人口,后者仍然仅仅被看作是生产要素。而在新型城镇化下,需要给他们一个留城的住房选择。因此可以重点研究如何突破生产主义,民生、经济并重甚至民生优先,打破固有发展联盟,推动更具普适性的住房福利制度建设。

参考文献:

- [1] MA X. Housing Challenges in Chinese Cities under Urbanization[M]//YE L. Urbanization and Urban Governance in China. Springer, 2018: 161-181.
- [2] 朱亚鹏. 中国住房政策的演进与发展:走向“剩余型”福利模式? [M]//中国公共政策评论(第 2 卷). 上海: 格致出版社, 2008.
- [3] ESPING-ANDERSEN G. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- [4] MIDGLEY J. Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers[J]. Social Policy & Administration, 1986, 20(3): 225-238.
- [5] HOLLIDAY I. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia[J]. Political Studies, 2000, 48(4): 706-723.
- [6] DOLING J. Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialised Countries? [J]. Housing Studies, Taylor & Francis, 1999, 14(2): 229-250.
- [7] GOUGH I. East Asia: The Limits of Productivist Regimes[G]//GOUGH I, WOOD G. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2004: 169-201.
- [8] WANG Y P, MURIE A. The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative

- Housing Studies[J]. International Journal of Housing Policy, 2011, 11(3): 237-254.
- [9] ZHOU J, RONALD R. The Resurgence of Public Housing Provision in China: The Chongqing Programme[J]. Housing Studies, 2016, 32(4): 428-448.
- [10] JIANGUO G. Characteristics of China's Residual Welfare System for Elderly People [J]. China Journal of Social Work, 2014, 7(3): 288-304.
- [11] 马秀莲. 大众化还是剩余化: 3600 万套后的中国住房制度 [J]. 中国公共政策评论, 2016, 02(11): 32-48.
- [12] 齐骥. 关于当前的住房问题[R]. 北京: 省部级领导干部住房保障与房地产市场调控专题研讨班, 2011.
- [13] CHEN J, YANG Z, WANG Y P. The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward? [J]. Housing Studies, Taylor & Francis, 2014, 29(4): 534-550.
- [14] STEPHENS M. Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context [J]. Urban Studies, 2010, 47 (14): 2965-2982.
- [15] MIDGLEY J, TANG K. Introduction: Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare [J]. International Journal of Social Welfare, 2001, 10(4): 244-252.
- [16] LEE J. Productivism, Developmentalism and the Shaping of Urban Order: Integrating Public Housing and Social Security in Singapore[J]. Urban Policy and Research, 2008, 26(3): 271-282.
- [17] ZHOU J, RONALD R. Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China [J]. Housing, Theory and Society, 2016, 34(3): 253-276.
- [18] HUANG Y. Low-Income Housing in Chinese Cities: Policies and Practices[J]. The China Quarterly, Cambridge University Press, 2012, 212(212): 941-964.
- [19] 聂晨. 比较视野下的中国住房体制的演进与趋势——基于公共住房边缘化程度的分析[J]. 公共行政评论, 2018(2): 4-19.
- [20] 刘玉亭, 邱君丽. 企业主义视角下大城市保障房建设的策略选择及其社会空间后果[J]. 人文地理, 2018, 4(162): 52-60.
- [21] 刘玉亭, 邱君丽. 从“大众模式”到“剩余模式”: 1990 年代以来中国城镇保障房政策体系的演变[J]. 现代城市研究, 2018, 2: 108-115.
- [22] HARLOE M. The People's Home? : Social Rented Housing in Europe and America [M]. New Jersey: Wiley -Blackwell, 1995.
- [23] MALPASS P. Histories of Social Housing: A Comparative Approach[G]//WHITEHEAD K S C. Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes. London: London School of Economics and Political Science, 2008: 15-30.
- [24] 刘洪玉, 杨帆, 徐跃进. 基于 2010 年人口普查数据的中国城镇住房状况分析[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2013, 28(6): 138-147, 158.
- [25] 陈杰. 我国保障性住房的供给与融资: 回顾与展望[J]. 现代城市研究, 2010(9): 13-17.
- [26] 张齐武, 徐燕雯. 经济适用房还是公共租赁房? ——对住房保障政策改革的反思[J]. 公共管理学报, 2010(4): 86-92.
- [27] 鲁旭. 我国保障性住房的制度缺陷与重构——以江西“三房合一”为例[J]. 现代城市研究, 2013(8): 80-84.
- [28] 国家卫生计生委流动人口司. 中国流动人口发展报告(2016) [R]. 北京: 中国人口出版社, 2016.
- [29] 刘广平, 陈立文. 基于住房支付能力视角的保障房准入标准研究——思路、方法与案例[J]. 中国行政管理, 2016(4): 67-72.

ing effect on the effect of the residence certificate system. The influence of residence permit system on the psychological integration of the new generation of migrant population in different stages of life is significantly different. The influence effect is significantly reduced by the evolution of unmarried, non-fertility, fertility life stages, which highlighting the stage of the impact. The key limitation of the study is that it uses regional data, which is not necessarily applicable to the national situation. At the same time, the relevant indicators of basic public services need to be further expanded it focuses. And this study provides some reference strategies for relevant departments to further enhance the psychological integration of migrant population, promote its citizenization and improve the quality of new urbanization development. It establishes the mechanism and specific path of the impact of residence permit system, basic public services and life course on the psychological integration of the new generation of floating population. And it not only expands the analytical framework of the impact mechanism of psychological integration, but also expands the measurement dimension of the policy effect of residence permit system.

Article Type: Research Paper

Key Words: Migrant Population, Residence Certificate System, Psychological Integration, Life Course, Basic Public Services

(9) Mass or Residual Model of Public Rental Housing in China?

——Evidence from 40 Largest Cities

Ma Xiulian¹, Fan Fan² · 110 ·

(1. Party School of the Central Committee of C.P.C.(National Academy of Governance), Beijing, 100091, China;

2. School of Economics, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

Abstract ID: 1672-6162(2020)01-0110-EA

Abstract: Scholars debate about whether the housing welfare model in China in the post-financial crisis era has transformed from productivism to developmentalism, and from the residual welfare model to a social democratic model? In response to this debate, applying Harloe's (1995) mass/residual social housing concept, this paper conduct an quantitative study of 40 major cities about the access to public rental housing (PRH) in China. The study found that for residents with local Hukou, most cities have relaxed admission criterion to average income families, thus establishing a mass PRH sector which lays the foundation for the transition from a residual model to a social democratic model. But for residents without local Hukou, harsh additional criterion such as formal job and social security payment are attached, and the PRH sector thus built is residualized. It is productivism that causes the discrimination towards residents without local hukou; It also renders a more residualized PRH sector in more highly urbanized cities. In short, China still struggles between economic development and social rights protection as its priorities. As a result, housing welfare reform in China needs to be furthered. Applying Harloe's mass/residual model of social housing, based on the quantitative research of a large sample, this paper reveals that housing in China remains to be a residual welfare model (though with expanded foundation) under productivism.

Article Type: Research Paper

Key Words: Housing System, Public Rental Housing, Welfare Model, Mass Model/Residual Model, Affordable Housing